

Avis n° 2023-035 du 4 juillet 2023

relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026 (nouvelle saisine du 4 mai 2023)

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2024 - version 2 du 9 décembre 2022 » ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2024 - version 4 du 4 mai 2023 » ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 26 mai 2023 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier,

Après en avoir délibéré le 4 juillet 2023 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1 CONTEXTE DE LA NOUVELLE SAISINE DE SNCF RÉSEAU ET PORTÉE DE L'AVIS DE L'AUTORITÉ

1. SNCF Réseau a publié, le 9 décembre 2022, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2024 – Version 2 du 9 décembre 2022 » (ci-après « DRR 2024 du 9 décembre 2022 ») établissant un projet de tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire comprenant les principes et les montants des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour l'horaire de service 2024 ainsi que les modalités d'évolution des redevances pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026, conformément aux articles L. 2122-5 du code des transports, 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 et 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.
2. En application de l'article L. 2133-5 du code des transports et de l'article 10 du décret du 5 mai 1997 susvisé, l'Autorité a adopté l'avis n° 2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026, le caractère exécutoire des redevances d'utilisation de l'infrastructure étant subordonné à l'avis conforme de l'Autorité, rendu dans un délai de deux mois suivant la publication du document de référence du réseau.
3. Dans le cadre de cet avis, l'Autorité s'est prononcée favorablement sur la fixation de l'ensemble des redevances d'utilisation de l'infrastructure résultant de l'application des principes de la tarification des prestations minimales, notamment des barèmes des prestations minimales pour l'horaire de service 2024 figurant à l'annexe 5.2 et des modalités d'évolution pour les horaires de service 2024 à 2026 décrites dans l'annexe 5.1.1 du DRR 2024 du 9 décembre 2022, à l'exception :
 - i) des redevances de marché acquittées, pour les horaires de service 2024 à 2026, par les services conventionnés de transport ferroviaire¹ des six autorités organisatrices de transport (ci-après « AOT ») suivantes :
 - Bourgogne-Franche-Comté ;
 - Bretagne ;
 - Centre-Val de Loire ;
 - Grand-Est ;
 - Hauts-de-France ;
 - Sud Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;
 - ii) des redevances particulières d'utilisation de l'infrastructure pour les horaires de service 2024 à 2026².
4. Lorsqu'au titre de son avis conforme, l'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de tarification, le gestionnaire d'infrastructure est tenu de lui soumettre un nouveau projet dans un délai de trois mois suivant la notification de l'avis, conformément au IV de l'article L. 2133-5 du code des transports et à l'article 10 du décret du 5 mai 1997 susvisé. L'Autorité dispose alors d'un délai de deux mois pour émettre un nouvel avis.

¹ Les services conventionnés correspondent aux services de transport de voyageurs dont les conditions d'exploitation sont définies dans le cadre d'un contrat de service public conclu entre une autorité organisatrice de transports et une entreprise ferroviaire.

² Il existe sept projets donnant lieu à des redevances particulières : usage par les trains de fret de la section "Montérolier-Buchy-Motteville" ; usage par les trains de fret hors trains d'autoroute ferroviaire de la ligne "Saint-Pierre-d'Albigny-Modane Frontière" ; usage par les trains de l'autoroute ferroviaire alpine de la ligne "Saint-Pierre-d'Albigny-Modane Frontière" ; usage par les trains aptes à la grande vitesse du raccordement court de Mulhouse ; projet Cornavin-Eaux Vives-Annemasse ; projet modernisation Serqueux-Gisors, et projet LGV+ Paris-Lyon.

5. En conséquence, SNCF Réseau a publié, le 4 mai 2023, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2024 – Version 4 du 4 mai 2023 » (ci-après « DRR 2024 du 4 mai 2023 »), comprenant :
 - les redevances d'utilisation de l'infrastructure devenues exécutoires à la suite de la notification de l'avis conforme de l'Autorité du 9 février 2023 susvisé ;
 - les redevances d'utilisation de l'infrastructure pour lesquelles l'Autorité a rendu un avis défavorable, dont les paramètres de calcul ont été modifiés afin de se conformer aux demandes formulées par cette dernière dans son avis du 9 février 2023 susvisé et sur lesquelles elle doit désormais se prononcer.
6. Le présent avis, rendu en application de l'article L. 2133-5 du code des transports, porte donc sur la fixation des redevances de marché acquittées par les services conventionnés de transport ferroviaire des six autorités organisatrices de transport susvisées (2.) et sur la fixation des redevances particulières d'utilisation de l'infrastructure (3.).

2 SUR LES MAJORATIONS TARIFAIRES DES SERVICES CONVENTIONNÉS

2.1 Dans son avis n° 2023-008, l'Autorité a considéré que les volumes prévisionnels de circulations avaient été arrêtés par SNCF Réseau, en l'absence de consultation, selon des modalités non transparentes et insuffisamment objectivées pour six AOT

7. Les redevances de marché acquittées par les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs correspondent à des majorations tarifaires au sens de l'article 31 du décret du 7 mars 2003, transposant l'article 32 de la directive 2012/34/UE susvisée, qui prévoit que « [l]e gestionnaire d'infrastructure peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par lui et si le marché s'y prête, percevoir des majorations des redevances d'infrastructure pour des segments particuliers de marché ». Lorsque de telles majorations sont mises en œuvre, l'article L. 2111-25 du code des transports et l'article 31 du décret du 7 mars 2003 précisent, notamment, que celles-ci doivent être définies « sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires ».
8. Comme l'Autorité l'a exposé dans son avis du 9 février 2023 susvisé, la redevance de marché vise à couvrir une partie des coûts complets de gestion de l'infrastructure au-delà du coût directement imputable. Déterminée, jusqu'à l'horaire de service 2023, à partir des volumes de trafic des services conventionnés régionaux selon une tarification linéaire en fonction des circulations, le DRR 2024 prévoit qu'elle le sera de manière forfaitaire à compter de l'horaire de service 2024 dans le cadre du passage à une tarification binomiale.
9. En théorie, dans le cadre de la mise en place d'une tarification binomiale pour les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, qui font l'objet d'une concurrence pour le marché, ce forfait doit être compris comme le prix de la mise à disposition des AOT d'une capacité d'infrastructure donnée, c'est-à-dire d'une partie du réseau dimensionnée pour répondre aux besoins des services publics de transport ferroviaire de voyageurs concernés, chaque circulation n'acquittant ensuite que les coûts qui lui sont directement imputables. Une telle structure tarifaire assure une utilisation effective et optimale du réseau, en n'excluant pas cette utilisation par « des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire », conformément aux principes posés à l'article 32 de la directive précitée.

10. Afin d'atténuer, pour les AOT, les effets du changement de méthode résultant du passage d'une tarification linéaire à une tarification forfaitaire pour la détermination de la redevance de marché, SNCF Réseau a fait le choix de procéder à un lissage de l'évolution des niveaux de redevances entre le cycle tarifaire 2021-2023 et le cycle tarifaire 2024-2026 des prestations minimales.
11. La méthode retenue par SNCF Réseau a ainsi consisté à calibrer, dès lors qu'elle ne conduisait pas à un dépassement du coût complet de gestion de l'infrastructure imputable à ces services, le niveau de la redevance de marché forfaitaire applicable aux services conventionnés en 2024 à partir de ce que ces services auraient acquitté sur la base du mécanisme de tarification linéaire en vigueur au cours du cycle tarifaire 2021-2023³, au niveau d'indexation attendu des coûts pour 2024.
12. À terme, si l'objectif prévu par le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030, visant à assurer la couverture des coûts complets de gestion de l'infrastructure par les péages ferroviaires est atteint, la redevance de marché a vocation à s'établir, pour chaque AOT, à hauteur de la part des coûts fixes du réseau imputable aux circulations conventionnées organisées par cette autorité.
13. La méthode retenue transitoirement par SNCF Réseau pour déterminer les redevances de marché applicables aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs nécessite que le gestionnaire d'infrastructure s'appuie sur les prévisions de trafic des AOT sur la période 2024-2026, ce qui, comme l'Autorité l'avait rappelé dans son avis du 9 février 2023, comporte un risque d'aléa moral⁴.
14. Dans le cadre de la consultation publique sur le DRR 2024 publiée le 8 octobre 2022, SNCF Réseau a ainsi demandé aux AOT, par courrier électronique, de lui communiquer les volumes de circulations prévisionnelles, en train-km commerciaux, pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026, en précisant que ces volumes devaient servir à déterminer le montant des majorations tarifaires pour chaque région.
15. SNCF Réseau a ensuite fixé les redevances de marché applicables aux services conventionnés de chaque AOT pour les horaires de service 2024 à 2026, dans le DRR 2024 du 9 décembre 2022, à partir des volumes prévisionnels fournis, d'une part, par le transporteur SNCF Voyageurs, d'autre part, par les AOT, en procédant, le cas échéant, à des retraitements des volumes prévisionnels communiqués par certaines AOT afin de corriger des erreurs matérielles ou sous-estimations manifestes des prévisions communiquées. Ainsi, si, pour sept AOT, les volumes prévisionnels retenus par SNCF Réseau dans le DRR 2024 du 9 décembre 2022 correspondaient aux volumes communiqués, éventuellement corrigés d'erreurs matérielles en accord avec les AOT concernées, SNCF Réseau a, en revanche, procédé à un retraitement des volumes transmis par six autres AOT, à savoir : Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand-Est, Hauts-de-France et Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³ Le mécanisme de tarification linéaire en vigueur au cours du cycle tarifaire 2021-2023 est défini dans l'annexe 5.1.1 du DRR 2023.

⁴ Un aléa moral est susceptible de se produire lorsque l'action entreprise par un agent n'est pas directement observable par les autres agents : l'agent profite alors de cette situation d'asymétrie d'information à son avantage, en se comportant différemment de ce qu'il ferait si son action était observable (source : Principes de microéconomie – Méthodes empiriques et théories modernes, Étienne Wasmer, Pearson). Le risque d'aléa moral, dans le cas présent, est lié à l'asymétrie d'information existant entre SNCF Réseau et les AOT pour l'établissement du niveau des redevances de marché par le gestionnaire d'infrastructure à partir des volumes prévisionnels de trafic fournis par les AOT.

16. Or, si l'Autorité a validé, s'agissant des services conventionnés de transport de voyageurs, le fait que les majorations tarifaires auxquelles sont soumis ces services prennent la forme d'un forfait établi sur la base de volumes prévisionnels de trafic eu égard aux considérations exposées au point 10, elle a néanmoins considéré qu'aux fins de respecter les principes de transparence et de non-discrimination applicables, les modalités d'établissement des majorations tarifaires :
- d'une part, devaient être utilement portées à la connaissance des AOT, afin que celles-ci disposent de tous les éléments leur permettant de comprendre les principes de tarification et les modalités et paramètres de calcul des redevances retenus par le gestionnaire d'infrastructure, notamment dans le cadre de la consultation qu'il doit mettre en œuvre en application de l'article L. 2111-25 du code des transports ;
 - d'autre part, ne pouvaient donner lieu à un traitement différent entre les AOT, sauf à être dûment justifié par une différence objective de situation.
17. Elle a considéré que tel n'avait pas été le cas pour les six AOT précitées, dans la mesure où les volumes prévisionnels de circulations ayant servi de base à l'établissement des majorations tarifaires appliquées aux services conventionnés de transport de voyageurs organisés par ces AOT avaient été arrêtés selon des modalités non transparentes et insuffisamment objectivées, en l'absence de consultation effective des AOT concernées sur ces dernières.
18. Concrètement, l'Autorité a relevé :
- que les six AOT concernées par les retraitements n'avaient manifestement pu (i) ni appréhender les critères et méthodes à partir desquels les retraitements de volumes prévisionnels des circulations avaient été réalisés par SNCF Réseau, (ii) ni présenter leurs observations au gestionnaire d'infrastructure ; et
 - qu'elle n'avait pas été en mesure de contrôler que les méthodes de retraitement opérées par SNCF Réseau sur les six AOT concernées étaient justifiées et appropriées.
19. Ainsi, elle a considéré qu'il appartenait à SNCF Réseau de :
- présenter aux AOT concernées les modalités de retraitement des volumes prévisionnels de circulation ;
 - mettre chacune des AOT en situation de présenter ses observations motivées sur les retraitements opérés ; et
 - communiquer à l'Autorité les modalités de retraitement retenues *in fine* et les observations recueillies auprès des AOT concernées.

2.2 Dans le DRR 2024 du 4 mai 2023, SNCF Réseau propose des volumes de circulations actualisés après une phase d'échanges contradictoires avec les régions, conforme aux exigences de transparence formulées par l'Autorité

20. Il ressort de l'instruction que SNCF Réseau a procédé conformément aux demandes exprimées par l'Autorité dans son avis du 9 février 2023 :
- SNCF Réseau a d'abord présenté aux AOT concernées, de manière transparente et uniforme, les modalités de retraitement des volumes prévisionnels de circulations et leur a donné l'opportunité de présenter leurs observations motivées sur les retraitements opérés. Concrètement, SNCF Réseau a, entre la deuxième quinzaine du mois de février 2023 et le 8 mars 2023, consulté les six AOT pour lesquelles l'Autorité avait invalidé les redevances de marché, en leur adressant à chacune un courriel qui expliquait les choix méthodologiques sous-tendant l'estimation des volumes de circulations retenus pour le DRR 2024 du 9 décembre 2022, ainsi que les retraitements effectués, et qui visait à recueillir leurs observations. Ces messages ont été communiqués à l'Autorité, qui a pu en apprécier la clarté ;
 - SNCF Réseau a ensuite mené une phase d'échanges contradictoires avec chacune des AOT, par courriel et au cours d'échanges planifiés ;
 - à l'issue de cette phase d'échanges, SNCF Réseau a communiqué à chaque AOT, entre début mars et fin avril, les modalités de retraitement retenues *in fine*, et a recueilli leurs observations préalablement à la publication du DRR 2024 du 4 mai 2023.
21. SNCF Réseau a enfin publié, le 4 mai 2023, un DRR 2024 actualisé sur la base de prévisions de volumes révisées.
22. L'Autorité estime que SNCF Réseau a fait preuve du niveau de transparence attendu lors de la phase d'échanges contradictoires avec les AOT, et que celles-ci ont ainsi pu disposer de tous les éléments nécessaires pour comprendre les principes de tarification et les modalités de détermination de la redevance de marché dont leurs services conventionnés devront s'acquitter à compter de l'horaire de service 2024.

2.3 Dans le cadre du présent avis, l'Autorité s'est attachée à vérifier que les redevances de marché sont construites selon des modalités cohérentes, équitables et objectivées

23. Comme exposé précédemment, pour établir ses hypothèses de trafics prévisionnels permettant de déterminer le niveau des redevances de marché applicables aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, SNCF Réseau s'est fondée sur les volumes de référence communiqués par les AOT avant la date de publication du DRR 2024, le 9 décembre 2022.

24. Pour certaines AOT, SNCF Réseau a opéré des retraitements à la hausse de ces volumes prévisionnels. Afin d'assurer un traitement homogène pour le calcul des redevances de marché applicables aux services conventionnés opérés par l'ensemble des AOT pour l'horaire de service 2024, et de prévenir tout risque d'aléa moral, l'analyse de l'Autorité, dans le cadre de l'instruction du présent avis, a été conduite selon le même cadre que celui posé dans son avis du 9 février 2023. Elle s'est ainsi assurée :
- i. en cas d'accord annoncé par SNCF Réseau sur les volumes prévisionnels, que les volumes considérés étaient bien conformes aux volumes convenus entre les parties : l'Autorité a alors considéré que les redevances de marché résultant de leur application pouvaient faire l'objet d'un avis favorable ;
 - ii. en l'absence d'accord entre SNCF Réseau et l'AOT sur les volumes prévisionnels :
 - soit que les niveaux retenus *in fine* par SNCF Réseau correspondaient aux volumes prévisionnels annoncés par l'AOT en amont de la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022 (*i.e.* sans qu'aucun retraitement soit opéré) : l'Autorité a alors considéré que les redevances de marché résultant de leur application pouvaient faire l'objet d'un avis favorable ;
 - soit, lorsque les niveaux retenus par SNCF Réseau ne correspondaient pas aux volumes prévisionnels fournis par les AOT, en amont de la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022, qu'ils résultaient de retraitements suffisamment justifiés et pertinents : dans ce cas, l'Autorité a considéré que les redevances de marché en résultant pouvaient également faire l'objet d'un avis favorable. En cas de difficulté d'appréciation, l'Autorité s'est réservé la possibilité de se rapprocher, dans le cadre de son instruction, de l'entreprise ferroviaire exploitant les services conventionnés, afin d'objectiver les trajectoires qui lui étaient soumises.

2.4 Les redevances de marché proposées par SNCF Réseau pour le cycle tarifaire 2024-2026 sont acceptables pour l'ensemble des six AOT concernées, à l'exception de la région Hauts-de-France

2.4.1 L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances de marché des AOT Bretagne, Centre-Val de Loire et Grand-Est

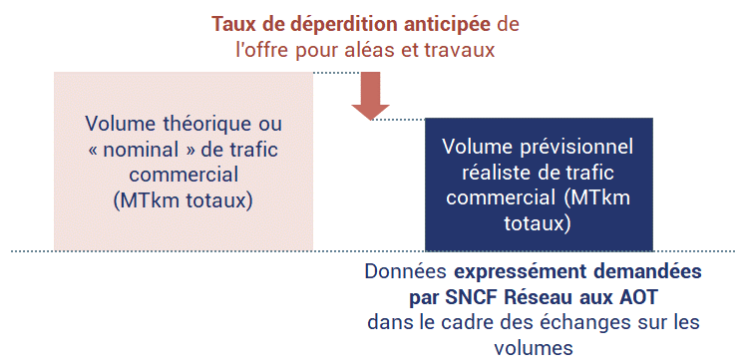
25. S'agissant des régions Bretagne, Centre-Val de Loire et Grand-Est, l'Autorité relève que les AOT et SNCF Réseau sont parvenues à un accord sur des prévisions de trafic comprises entre les prévisions retenues par SNCF Réseau dans le DRR 2024 du 9 décembre 2022 et celles transmises par les régions lors de la phase de consultation y afférente.
26. L'Autorité rend, par conséquent, un avis favorable sur les redevances de marché actualisées dont doivent s'acquitter les services conventionnés de ces trois AOT pour le cycle tarifaire 2024-2026.

2.4.2 L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances de marché de l'AOT Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur

27. S'agissant de la région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, SNCF Réseau propose de retenir la trajectoire des volumes de trafics commerciaux proposée par l'AOT en novembre 2022, sans opérer de retraitements.
28. L'AOT a néanmoins souhaité revenir sur cette trajectoire, et a présenté à SNCF Réseau de nouvelles prévisions de volumes, revues à la baisse par rapport à celles de novembre 2022, sans toutefois apporter la preuve, dans le cadre de l'instruction, d'une erreur matérielle ou d'une sous-estimation manifestes dans les prévisions qu'elle a communiquées à SNCF Réseau en novembre 2022 et confirmées à l'Autorité le 8 février 2023.
29. Comme indiqué précédemment dans la présentation de son cadre d'analyse (partie 2.3.), singulièrement eu égard au risque d'aléa moral, l'Autorité considère que SNCF Réseau pouvait valablement retenir, dans le DRR 2024 du 4 mai 2023, les prévisions de volumes proposées par l'AOT en amont du DRR 2024 du 9 décembre 2022.
30. L'Autorité rend par conséquent un avis favorable sur les redevances de marché actualisées dont doivent s'acquitter les services conventionnés de l'AOT Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur pour le cycle tarifaire 2024-2026.

2.4.3 L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances de marché de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté

31. Dans le DRR 2024 du 4 mai 2023, SNCF Réseau indique avoir retenu les dernières prévisions communiquées par l'AOT Bourgogne-Franche-Comté avant la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022, en renonçant aux retraitements proposés dans ce même document.
32. L'AOT Bourgogne-Franche-Comté soutient néanmoins que les prévisions qu'elle a communiquées à SNCF Réseau avant la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022 n'ont pas été correctement prises en compte par SNCF Réseau, avançant qu'il s'agissait, selon elle, de prévisions « théoriques », auxquelles il convenait d'appliquer un taux de déperdition d'offre. Ce taux correspond au rapport entre les prévisions de trafics commerciaux « réalistes » (volume de circulations qui peut raisonnablement être anticipé, compte tenu des annulations liées aux interruptions de circulations pour travaux ou liées à différents aléas pouvant intervenir sur le réseau ou au sein de l'organisation de l'exploitant) et les trafics prévisionnels « théoriques » (volume de circulations que l'AOT souhaite mettre en œuvre sur une période donnée). Ainsi, l'AOT considère qu'il aurait fallu, dans le DRR 2024 du 4 mai 2023, que SNCF Réseau diminue en conséquence le volume qu'elle lui avait communiqué.



33. Si SNCF Réseau a bien retenu, comme volumes prévisionnels de référence, les volumes d'exploitation que l'AOT lui a communiqués, avant la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022, en réponse à une demande portant clairement sur les volumes « réalistes », leur qualification de « théoriques », par l'AOT, corroborée par la référence, dans la réponse de cette dernière datée du 15 novembre 2022, au « volume nominal actuel »⁵ de circulations, a introduit une ambiguïté que SNCF Réseau aurait dû lever avant de déterminer le niveau des redevances de marché résultant des volumes prévisionnels fournis.
34. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, l'Autorité a donc demandé à SNCF Réseau (i) de procéder à des vérifications additionnelles pour lever cette ambiguïté et, (ii) en cas d'écart entre les volumes prévisionnels retenus par SNCF Réseau pour déterminer le niveau de la redevance de marché et ceux fournis par l'AOT, de justifier les retraitements effectués.
35. À la suite de ces vérifications, SNCF Réseau a identifié, au titre de l'horaire de service 2024, des fermetures et travaux sur des sections du réseau ferroviaire sur lesquelles circulent les services conventionnés de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté. Ces dernières conduisent à appliquer un taux de déperdition de 3,1 % aux volumes communiqués par l'AOT en novembre 2022, correspondant à une réduction de 509 000 trains-kilomètres, pour établir un niveau « réaliste » de volumes prévisionnels à prendre en compte pour la détermination de la redevance de marché applicable. Ces fermetures et travaux ayant été prévus de longue date, en tout état de cause avant la publication du DRR 2024 le 9 décembre 2022, et étant suffisamment circonscrits pour permettre d'établir aisément ce niveau « réaliste » de volumes prévisionnels, l'Autorité considère que le volume prévisionnel ainsi retraité par SNCF Réseau correspond à celui que l'AOT aurait dû communiquer avant la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022 en réponse à la demande du gestionnaire d'infrastructure.
36. Au titre des horaires de service 2025 et 2026, SNCF Voyageurs a identifié, à la demande de l'Autorité, un taux de déperdition applicable aux volumes communiqués par l'AOT, permettant d'établir un niveau « réaliste » de volumes prévisionnels à prendre en compte pour la détermination de la redevance de marché. Ce taux de déperdition s'élève, comme pour l'horaire de service 2024, à 3,1 %. Interrogé sur ce taux, SNCF Réseau a confirmé sa vraisemblance.
37. Il résulte de ce qui précède que, pour fonder la détermination de la redevance de marché applicable aux services conventionnés de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté sur un niveau « réaliste » de volumes prévisionnels de trafics, les volumes publiés par SNCF Réseau dans le DRR 2024 du 4 mai 2023 doivent se voir appliquer un taux de déperdition de 3,1 % pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026.
38. Par conséquent, l'Autorité émet un avis favorable, sur les redevances de marché dont doivent s'acquitter les services conventionnés de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté pour le cycle tarifaire 2024-2026, à hauteur des montants forfaitaires résultant de l'application d'un taux de déperdition des trafics de 3,1 % aux volumes prévisionnels communiqué par l'AOT, conformément au tableau suivant :

⁵ Dans le cadre de cette réponse, l'AOT a indiqué : « Nous pouvons actuellement nous projeter sur un volume d'exploitation à 16,3 M de trains-km à cet horizon, conforme au volume nominal actuel ».

**Redevances de marché (RM) applicables aux services conventionnés
de l'AOT Bourgogne-Franche-Comté**

Forfait annuel	Volumes prévisionnels pour la construction du forfait en Skm commerciaux de référence	Montant en € (HT)
Horaire de service 2024	16 406 849	48 332 889
Horaire de service 2025	16 406 849	Application de l'annexe 5.1.1 du DRR 2024 du 4 mai 2023
Horaire de service 2026	16 406 849	

2.4.4 L'Autorité émet un avis favorable sur la redevance de marché de l'AOT Hauts-de-France à hauteur du niveau résultant de la prise en compte d'une modification du taux de déperdition d'offre retenu

39. Dans le DRR 2024 du 4 mai 2023, SNCF Réseau a retenu une proposition intermédiaire entre les dernières prévisions communiquées par l'AOT Hauts-de-France avant la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022 et les volumes que le gestionnaire d'infrastructure avait inscrits dans le DRR 2024 du 9 décembre 2022.
40. Il ressort de l'instruction que les négociations au cours de la phase d'échanges préalables à la publication du DRR 2024 du 4 mai 2023 n'ont pas abouti à un compromis global, contrairement aux cas des AOT Bretagne, Centre-Val de Loire et Grand-Est :
- un accord a en effet été obtenu sur les prévisions de développement de trafic, celles-ci prenant désormais en compte le seul développement, validé par l'AOT, concernant le lot « étoile d'Amiens », ouvert à la concurrence et attribué⁶ ;
 - un désaccord subsiste, en revanche, sur le taux de déperdition d'offre entre les volumes prévisionnels « théoriques » et les volumes prévisionnels « réalistes » de trafics.
41. Il ressort de l'instruction que, du point de vue de l'AOT, la prévision de trafic à prendre en compte doit correspondre à ses prévisions communiquées avant la publication du DRR 2024 du 9 décembre 2022, qui tiennent compte d'un taux de déperdition d'offre de 11 %, majorées désormais du développement d'offre acté à la suite de l'attribution du lot « étoile d'Amiens ».
42. De son côté, SNCF Réseau a retenu, dans le DRR du 4 mai 2023, un taux de déperdition d'offre de 9 %, intermédiaire entre le taux de 7 % retenu dans le DRR 2024 du 9 décembre 2022 et la prévision de l'AOT, s'élevant à 11%.
43. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité a demandé au transporteur, SNCF Voyageurs, de lui communiquer des données historiques relatives au taux de déperdition d'offre. Hors effets exceptionnels liés à la crise sanitaire, ces données sont proches des estimations de l'AOT Hauts-de-France.

⁶ Le lot « étoile d'Amiens » est composé des lignes suivantes : Amiens-Tergnier-Laon, Creil-Saint-Quentin, Amiens-Albert-Arras-Douai-Lille, Amiens-Abbeville, Creil-Beauvais-Abancourt-le Tréport, Amiens-Creil, Amiens-Montdidier-Compiègne et Amiens-Rouen.

44. Au regard de ces éléments, corroborés par ses analyses, l'Autorité estime qu'il convient de retenir, dans le calcul de la redevance de marché applicable aux services conventionnés de l'AOT, un taux de déperdition d'offre de 11 %.
45. L'Autorité émet par conséquent un avis favorable sur les redevances de marché actualisées dont doivent s'acquitter les services conventionnés de l'AOT Hauts-de-France pour le cycle tarifaire 2024-2026, à hauteur du montant qui résulterait de l'application d'un taux de déperdition d'offre de 11 % entre les volumes prévisionnels de circulations théoriques, y compris celles concernant le lot « étoile d'Amiens », et les volumes prévisionnels après prise en compte des travaux et aléas, revus conformément au tableau suivant :

Redevances de marché (RM) applicables aux services conventionnés de l'AOT Hauts-de-France		
Forfait annuel	Volumes prévisionnels pour la construction du forfait en Skm commerciaux de référence	Montant en € (HT)
Horaire de service 2024	25 135 914	82 595 921
Horaire de service 2025	25 484 260	Application de l'annexe 5.1.1 du DRR 2024 du 4 mai 2023
Horaire de service 2026	25 484 260	

3 SUR LES MODALITÉS D'ÉVOLUTION DES REDEVANCES PARTICULIÈRES

3.1 Dans son avis n° 2023-008, l'Autorité avait rejeté l'indexation proposée, supérieure à l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé

46. L'article 32 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant les dispositions de l'article 32 paragraphe 3 de la directive 2012/34/UE, prévoit que le gestionnaire d'infrastructure peut mettre en place des redevances particulières afin de financer des projets d'investissements spécifiques dans certaines infrastructures ferroviaires, qui n'auraient pu être mis en œuvre sans l'établissement de ces redevances. Les redevances particulières sont acquittées en contrepartie de l'usage de ces infrastructures et sont calibrées de façon à couvrir les coûts à long terme des infrastructures concernées.
47. Les redevances particulières étaient, jusqu'au DRR 2023, indexées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). Dans le projet de DRR 2024 du 9 décembre 2022 pour le cycle tarifaire 2024-2026, SNCF Réseau a proposé de mettre en place une indexation égale à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) majoré, comme pour les autres redevances, d'un terme fixe concourant à l'amélioration de la couverture du coût complet du réseau.
48. Dans son avis n° 2023-008 du 9 février 2023, l'Autorité a émis un avis défavorable sur l'indexation des redevances particulières, au motif que SNCF Réseau n'avait pas été en mesure de démontrer que l'indexation proposée, supérieure à l'IPCH, était bien représentative de l'évolution des coûts encourus aux bornes de chaque projet d'investissement spécifique.

3.2 L'Autorité estime que l'indexation proposée est cohérente avec l'évolution des coûts des projets

49. SNCF Réseau propose, dans son nouveau projet de DRR 2024 du 4 mai 2023, d'indexer les redevances particulières sur les prévisions d'IPCH publiées par la Banque de France et renonce à l'application d'un terme fixe.
50. Les éléments communiqués par SNCF Réseau au cours de l'instruction ont fait apparaître que l'évolution moyenne des coûts des projets d'investissement prévue sur la période 2024-2026 était équivalente au taux d'inflation. L'Autorité estime par conséquent que l'indexation des prestations sur l'indice IPCH est conforme aux dispositions applicables.
51. En tout état de cause, l'Autorité appelle SNCF Réseau, comme elle l'a fait dans le cadre de son avis du 9 février 2023, à approfondir son modèle de couverture des coûts, notamment en justifiant et en documentant précisément ses choix méthodologiques et en fournissant l'attestation d'un tiers extérieur. De manière générale, elle rappelle qu'une indexation des redevances, fût-ce au taux d'inflation, ne revêt aucun caractère d'automaticité du point de vue du régulateur, dès lors que la base de coûts fondant ces redevances n'a aucune raison d'évoluer mécaniquement comme l'inflation.
52. L'Autorité valide donc la fixation des redevances particulières pour les horaires de service 2024 à 2026, telles qu'elles résultent de l'application des principes de la tarification des prestations minimales, notamment des modalités d'évolution, décrites dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 4 mai 2023, ainsi que les barèmes figurant à l'annexe 5.2.4. pour l'horaire de service 2024.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

Article 1^{er} L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances de marché acquittées par les services conventionnés de transport ferroviaire des autorités organisatrices de transports Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand-Est et Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026, telles qu'elles résultent de l'application :

- pour l'horaire de service 2024, des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 4 mai 2023, et des « *barèmes des prestations minimales pour l'horaire de service 2024* » figurant à l'annexe 5.2. ; et
- pour les horaires de service 2025 et 2026, des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 4 mai 2023.

Article 2 L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances de marché acquittées par les services conventionnés de transport ferroviaire de l'autorité organisatrice de transports Bourgogne-Franche-Comté à hauteur des montants forfaitaires, qui résultent de l'application :

- d'un taux de déperdition d'offre de 3,1 % aux volumes prévisionnels théoriques pris en compte par SNCF Réseau et tels que présentés à l'annexe 5.1.1 du document de référence du réseau publié le 4 mai 2023, pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026 et figurant en annexe du présent avis ; et
- des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. de ce document de référence du réseau.

Article 3 L'Autorité émet un avis favorable sur les redevances de marché acquittées par les services conventionnés de transport ferroviaire de l'autorité organisatrice de transports Hauts-de-France à hauteur des montants forfaitaires, qui résultent de l'application :

- d'un taux de déperdition d'offre de 11 % aux volumes prévisionnels théoriques pris en compte par SNCF Réseau et tels que présentés à l'annexe 5.1.1 du document de référence du réseau publié le 4 mai 2023, pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026 et figurant en annexe du présent avis ; et
- des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. de ce document de référence du réseau.

Article 4 L'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances particulières d'utilisation de l'infrastructure pour les horaires de service 2024, 2025 et 2026, telles qu'elles résultent de l'application des « *principes de la tarification des prestations minimales* », notamment des modalités d'évolution, décrits dans l'annexe 5.1.1. du document de référence du réseau publié le 4 mai 2023, ainsi que les barèmes figurant à l'annexe 5.2.4. pour l'horaire de service 2024.

Article 5 Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 4 juillet 2023.

**Présents : Monsieur Patrick Vieu, vice-président, président de séance ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Madame Sophie Auconie,
vice-présidente.**

Le Vice-Président,

Président de séance

Patrick Vieu

Annexe

Montants en € (HT) des redevances de marché applicables aux services conventionnés des AOT Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France pour l'horaire de service 2024

Redevances de marché (RM) applicables aux services conventionnés de l'AOT Hauts-de-France		
Forfait annuel	Volumes prévisionnels pour la construction du forfait en Skm commerciaux de référence	Montant en € (HT)
Horaire de service 2024	25 135 914	82 595 921
Horaire de service 2025	25 484 260	Application de l'annexe 5.1.1 du DRR 2024 du 4 mai 2023
Horaire de service 2026	25 484 260	

Redevances de marché (RM) applicables aux services conventionnés à l'AOT Bourgogne-Franche Comté		
Forfait annuel	Volumes prévisionnels pour la construction du forfait en Skm commerciaux de référence	Montant en € (HT)
Horaire de service 2024	16 406 849	48 332 889
Horaire de service 2025	16 406 849	Application de l'annexe 5.1.1 du DRR 2024 du 4 mai 2023
Horaire de service 2026	16 406 849	